



СПІВВІДНОШЕННЯ ДОКУМЕНТАЦІЇ З ФОРМУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ МЕРЕЖІ УКРАЇНИ ЗІ СТВОРЕННЯМ ТЕРИТОРІЙ ТА ОБ'ЄКТІВ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНОГО ФОНДУ

**МАКСИМЕНКО Максим Ігорович – аспірант кафедри земельного та аграрного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка
УДК 349.41**

В статті констатується переважене відсутність впливу документації на формування екологічної мережі на створення та правовий режим територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також пропонується удосконалення механізму формування національної екологічної мережі України шляхом інтеграції законодавства про створення екосети з законодавством про природно-заповідний фонд України.

Ключові слова: співвідношення, документація, екологічна мережа, території та об'єкти природно-заповідного фонду, правовий режим земель, інтеграція.

Законодавством України передбачається виділення ділянок природно-заповідного фонду, зокрема, з метою збереження природної різноманітності ландшафтів, генофонду тваринного і рослинного світу та підтримання загального екологічного балансу (преамбула Закону України “Про природно-заповідний фонд України” від 16 червня 1992 року № 2456-ХІІ [1] (далі – ЗУ “Про ПЗФ України”)). Водночас, згідно із абз. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України “Про екологічну мережу України” від 24 червня 2004 року № 1864-ІV [2] (далі – ЗУ “Про Екомережу України”) досягнення вищезазначеної мети передбачається також за допомогою формування екомережі, яка утворюється шляхом поєднання територій та об'єктів природно-заповідного фонду (далі – Об'єкти ПЗФ) з іншими територіями, які мають особливу цінність для охорони навколишнього природного середовища і підлягають особливій охороні.

Дотримання правового режиму земельних ділянок, які входять до складу Об'єктів ПЗФ вимагає чіткого регулювання процедури встановлення такого режиму та його змістовного наповнення.

Дослідженням правового режиму земель природно-заповідного фонду та правовому забезпеченню формування екологічної мережі присвячені праці А.П. Гетьмана [3, с. 427-428], А.Й. Годованюка [4], М.В. Краснової [5, с. 441-456], Н.Р. Малишевої [6], В.Л. Мунтяна [7] та інших вчених. Втім, питанням співвідношення документації з формування екологічної мережі України зі створенням Об'єктів ПЗФ належна увага не приділялась.

Метою цієї статті є аналіз співвідношення документації зі створення національної екологічної мережі України (далі – Екомережа України) зі створенням Об'єктів ПЗФ для формування пропозицій із вдосконалення чинного законодавства України.

Об'єкти ПЗФ є основними природними елементами екомережі (абз. 7 п. 4 Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 роки, затвердженої Законом України від 21 вересня 2000 року № 1989-ІІІ [8] (далі – Програма)). Програмою передбачається створення Об'єктів ПЗФ для збільшення площі Екомережі України (абз. 2 п. 5, додаток 2, п. 1 додатку 7, п. 1 додатку 8), а пропозиції зі створення відповідних територій та об'єктів містяться у схемах формування екомережі (п. г) ч. 1 ст. 14 ЗУ “Про екологічну мережу України”). Відповідно до ЗУ “Про

Екомережу України” включення Об’єктів ПЗФ у перелік ключових територій екомережі (ч. 1 ст. 16) не призводить до зміни режиму їх охорони та використання, визначеного відповідно до закону (ч. 1 ст. 18). Схеми формування Екомережі України можуть містити пропозиції зі зміни статусу, типу, категорії або режиму існуючих Об’єктів ПЗФ (ч. 2 ст. 18 ЗУ “Про Екомережу України”) та рекомендації щодо визначення режиму Об’єктів ПЗФ, які пропонується створити (п. г) ч. 1 ст. 14 ЗУ “Про Екомережу України”).

Таким чином, документація зі створення Екомережі України включає існуючі Об’єкти ПЗФ до елементів Екомережі України (переліки ключових територій екомережі), а також може містити пропозиції (і) зі зміни статусу, типу, категорії або режиму таких територій, як і (ii) зі створення нових Об’єктів ПЗФ та визначення їх правового режиму.

Водночас, рішення про створення чи оголошення Об’єктів ПЗФ приймається Президентом України або Верховною Радою АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами (ч.ч. 1, 3 ст. 53 ЗУ “Про ПЗФ України”). Підставою для прийняття вказаного рішення є клопотання, яке подається суб’єктами, вказаними у ч. 1 ст. 51 ЗУ “Про ПЗФ України”. Однак, пропозиції схем формування Екомережі України щодо створення чи оголошення Об’єктів ПЗФ не є клопотанням у розумінні ст. 51 ЗУ “Про ПЗФ України”.

Отже, положення документації з формування Екомережі України щодо організації нових Об’єктів ПЗФ є декларативними і за загальним правилом не впливають на створення або правовий режим Об’єктів ПЗФ.

Відповідно до ч. 3 ст. 14 ЗУ “Про ПЗФ України” з метою визначення та обґрунтування заходів щодо провадження діяльності, охорони, відтворення та використання природних комплексів та об’єктів, які передбачається здійснити протягом п’яти років, а також стратегії розвитку об’єкта ПЗФ на десять років розробляється проект організації території об’єкта ПЗФ. Не встановлюючи обов’язковості, строків, а також не співвідносячи із процедурою відведення земель для відповідних цілей, ЗУ “Про ПЗФ України” передбачає розроблення проектів організації

території таких Об’єктів ПЗФ, як (i) природні заповідники (ч.ч. 3, 4 ст. 16), (ii) біосферні заповідники (ч.ч. 4, 5 ст. 18), (iii) національні природні парки (ч. 3 ст. 21), (iv) регіональні ландшафтні парки (ч. 2 ст. 24), (v) ботанічні сади (ч. 3 ст. 32), (vi) дендрологічні парки (ч. 3 ст. 34), (vii) зоологічні парки (ч. 3 ст. 36), парки пам’ятки садово-паркового мистецтва (ч. 4 ст. 38). Для заказників, пам’яток природи та заповідних урочищ розроблення згаданих проектів організації території ЗУ “Про ПЗФ України” не передбачає.

Співвідношення проектів організації території ПЗФ, передбачених ЗУ “Про ПЗФ України”, із проектами землеустрою щодо організації і встановлення меж територій ПЗФ та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення (далі – Проекти землеустрою), передбаченими Законом України “Про землеустрій” від 22 травня 2003 року № 858-IV [9] (далі – ЗУ “Про землеустрій”), ні названі закони, ні інше законодавство України не передбачає. Хоча, відповідно до ч. 2 ст. 47 ЗУ “Про землеустрій”, Проектами землеустрою, зокрема, встановлюється режим використання та охорони відповідних територій, обов’язковість розробки таких проектів, як і співвідношення із процедурою відведення земельних ділянок законодавство України не передбачає, на що вже зверталася увага у земельно-правовій доктрині [10, с. 43].

Відносно визначеним самим ЗУ “Про ПЗФ України” є режим використання та охорони природних заповідників (ч. 1 ст. 16) і заповідних урочищ (ч. 1 ст. 30 – відсиленням на відповідний режим природних заповідників), для інших Об’єктів ПЗФ режим їх використання та охорони ЗУ “Про ПЗФ України” або визначений надто загально, або пов’язується з необхідністю зонування за проектом організації території такого об’єкту.

Відповідно до ч. 1 ст. 5 ЗУ “Про ПЗФ України” режим Об’єктів ПЗФ визначається у положеннях про них. Відповідно до ч. 2 ст. 5 ЗУ “Про ПЗФ України” особливості природоохоронного режиму пам’яток природи та заповідних урочищ визначаються на основі цього Закону безпосередньо в їх первинних

облікових документах. Втім, законодавство України не передбачило ні строків розроблення відповідних положень, ні їх форму, ні відповідальність посадових осіб відповідних органів за їх нерозроблення, як і не конкретизувало, яким чином і де землевласники та землекористувачі в межах пам'яток охорони природи та заповідних урочищ мають шукати первинні облікові документи цих територій та об'єктів для дотримання необхідного режиму використання і охорони своїх земельних ділянок.

Відповідно до ч. 4 ст. 7 ЗУ “Про ПЗФ України” межі Об'єктів ПЗФ встановлюються в натурі відповідно до законодавства. До встановлення меж Об'єктів ПЗФ в натурі їх межі визначаються відповідно до проектів створення територій та об'єктів ПЗФ. Втім, враховуючи, окрім вищезазначеного, ще й те, що згідно із ЗУ “Про ПЗФ України” деякі Об'єкти ПЗФ створюються (ч. 2 ст. 25, ч. 2 ст. 27, ч. 2 ст. 29) або можуть створюватися (ч. 2 ст. 23, ч. 3 ст. 37) без вилучення земельних ділянок у їх власників або користувачів, ми приєднуємося до висловленого у спеціальній літературі висновку про те, що діючим законодавством України передбачена можливість оголошення певних територій Об'єктами ПЗФ за декларативним принципом без визначення меж таких територій та розроблення відповідного проекту відведення [10, с. 43]. Таким чином, законодавство України містить суттєві прогалини у механізмах визначення правового режиму Об'єктів ПЗФ і встановленні їх меж.

З метою дотримання режиму використання і охорони Об'єктів ПЗФ та досягнення мети їх заповідання ми приєднуємося до позиції науковців у сфері земельного права щодо необхідності вдосконалення законодавства України з використанням досвіду Німеччини у правовому регулюванні створення відповідних територій, встановлення їх правового режиму, доведення зазначеної інформації до зацікавлених землевласників та землекористувачів і впровадження компенсаційного механізму для останніх у певних випадках [10].

Зокрема, ЗУ “Про ПЗФ України” має зазнати змін, згідно із якими створення Об'єктів ПЗФ має відбуватися на підставі

нормативно-правових актів уповноваженого органу. Проект акту про створення Об'єкту ПЗФ має бути доведений до відома усіх зацікавлених осіб. Одночасно з розміщенням проекту акту в засобах масової інформації, Інтернеті або іншим чином уповноважений орган організовує розроблення проекту землеустрою щодо організації і встановлення меж територій ПЗФ. У випадку обґрунтованості пропозицій та зауважень зацікавлених осіб, поданих у передбачений строк, вони враховуються уповноваженим органом, зокрема і у проекті землеустрою. Акт, окрім положень щодо створення природоохоронного об'єкту, має розкривати мету охорони, передбачати затвердження проекту землеустрою та містити перелік заходів, необхідних для досягнення мети охорони, а також обмеження на використання природоохоронного об'єкту, зокрема, відповідних земель. Складовою частиною акту про створення Об'єкту ПЗФ мають бути планово-картографічні матеріали, на яких в адекватному масштабі мають позначатися межі такого об'єкту. На місцевості межі створюваного Об'єкту ПЗФ позначаються в процесі розроблення відповідного проекту землеустрою. Відповідні зміни мають бути внесені в законодавство України. Зокрема, положення ч. 1 ст. 24 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” від 17 лютого 2011 року № 3038-VI (далі – ЗУ “Про регулювання містобудівної діяльності”) [11] мають встановлювати обов'язковість розроблення документації із землеустрою у повній відповідності із планувальною документацією, за винятком випадків розроблення проекту землеустрою щодо організації і встановлення меж територій ПЗФ.

Акт про створення Об'єкту ПЗФ має враховуватися у містобудівній документації за принципом “врахування за повідомленням” (“nachrichtliche Übernahme”), існуючим в законодавстві Німеччини. Цей принцип означає, що містобудівна документація лише відображає правовий режим територій Об'єкта ПЗФ, проте не породжує його. Тобто обмеження на використання земель під Об'єктом ПЗФ мають обов'язкове значення лише у зв'язку з актом про створення Об'єкту ПЗФ, що дозволяє уникати колізій між містобудів-

ною документацією та відповідними актами [10, с. 45].

Побудова Екомережі України як єдиної територіальної системи полягає у поєднанні Об'єктів ПЗФ (ключових територій) із сполучними, буферними та відновлюваними територіями (абз. 2, 5 ч. 1 ст. 3, ч. 1 ст. 16 ЗУ "Про Екомережу України"). Завдання створення Екомережі України – забезпечення біологічного та ландшафтного різноманіття, оптимізація структури землекористування можуть бути досягнуті внаслідок встановлення та дотримання правового режиму елементів такої мережі. Враховуючи те, що встановлення особливого правового режиму Об'єктів ПЗФ як і сполучних, буферних та відновлюваних територій обумовлено єдиними природоохоронними мотивами (абз. 5 ч. 1 ст. 3 ЗУ "Про Екомережу України"), то і процедура встановлення відповідного режиму має бути аналогічною із процедурою встановлення режиму Об'єкту ПЗФ.

На нашу думку, законодавство про створення Екомережі України має бути інтегрованим із законодавством про ПЗФ України. ЗУ "Про ПЗФ України" має бути доповнений положеннями про необхідність формування єдиної мережі природоохоронних територій України – екомережі, а також новими типами об'єктів ПЗФ, які мають виконувати функції сполучних (між існуючими на сьогодні типами Об'єктів ПЗФ), буферних та відновлюваних територій. Створення відповідних нових типів об'єктів ПЗФ має відбуватися за процедурою, аналогічною зі створенням існуючих на сьогодні типів Об'єктів ПЗФ, наведеною вище з урахуванням нижченаведених особливостей.

Враховуючи те, що ідея створення нових типів об'єктів ПЗФ полягає у побудові мережі природоохоронних територій, створення таких об'єктів має відбуватися шляхом прийняття акту про регіональну (рівень області, АРК) або місцеву (рівень районів, населених пунктів) схему формування екомережі. Одночасно з доведенням до відома усіх зацікавлених осіб проекту акту про відповідну схему формування екомережі уповноважений орган має організувати розроблення проектів землеустрою щодо організації і встановлення меж територій ПЗФ (стосується випадків

прийняття акту про місцеву схему формування екомережі). Акт, окрім положень щодо створення відповідних природоохоронних об'єктів, має розкривати мету охорони, містити перелік заходів, необхідних для досягнення мети охорони а також обмеження на використання природоохоронного об'єкту, зокрема, відповідних земель. Складовою частиною акту мають бути планово-картографічні матеріали, на яких в адекватному масштабі мають позначатися межі створюваних природоохоронних об'єктів. У випадку місцевої схеми формування екомережі акт повинен передбачати затвердження проектів землеустрою щодо організації і встановлення меж територій ПЗФ.

Акти про створення нових типів об'єктів ПЗФ мають враховуватися у містобудівній документації за принципом "врахування за повідомленням" ("nachrichtliche Übernahme").

У випадках затвердження місцевих схем формування екомережі раніше регіональних доцільно встановити правило, за яким регіональні схеми не можуть відступити від місцевих у сторону зменшення площі чи кількості елементів екомережі, передбачених місцевими схемами.

Враховуючи вищевикладене, ми прийшли до наступних висновків:

1. Положення схем формування національної екологічної мережі України за існуючого правового регулювання за загальним правилом не впливають на створення або правовий режим територій та об'єктів ПЗФ.

2. Законодавчий механізм заповідання територій та об'єктів ПЗФ доцільно змінити з урахуванням досвіду Німеччини у сфері створення територій та об'єктів ПЗФ, встановлення їх правового режиму, доведення зазначеної інформації до зацікавлених землевласників та землекористувачів, впровадження компенсаційного механізму для останніх у певних випадках, а також врахування режиму створюваних природоохоронних об'єктів у планувальній документації.

3. З урахуванням єдності природоохоронних мотивів встановлення правового режиму територій та об'єктів ПЗФ і сполучних, буферних та відновлюваних територій, процедура встановлення відповідного режиму має бути аналогічною.

АНОТАЦІЯ

У статті констатується відсутність впливу, за загальним правилом, документації з формування екологічної мережі на створення і правовий режим територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також пропонується вдосконалення механізму формування національної екологічної мережі України шляхом інтеграції законодавства про створення екологічної мережі з законодавством про природно-заповідний фонд України.

4. Удосконалення механізму формування національної екологічної мережі України вбачається і інтеграції законодавства про створення екомережі із законодавством про ПЗФ України.

5. Створення нових типів об'єктів ПЗФ (які виконуватимуть функції сполучних, буферних та відновлюваних територій) має відбуватися шляхом прийняття акту про регіональну або місцеву схему формування екомережі, яким, зокрема, передбачатиметься створення відповідних природоохоронних об'єктів та міститимуться обмеження на використання земель під такими об'єктами. Складовою частиною акту мають бути планово-картографічні матеріали, на яких мають позначатися межі створюваних природоохоронних об'єктів. У випадку місцевої схеми формування екомережі акт повинен передбачати затвердження проектів землеустрою щодо організації і встановлення меж територій ПЗФ. Акти про створення нових типів об'єктів ПЗФ мають враховуватися у містобудівній документації за принципом "врахування за повідомленням" ("nachrichtliche Übernahme").

6. Встановлення вищезазначеним чином правового режиму елементів екомережі та закріплення їх меж дасть змогу: (i) запровадити необхідні обмеження на використання земельних ділянок в межах елементів екомережі, не чекаючи виділення бюджетних коштів на здійснення необхідних заходів, передбачених регіональними та місцевими схемами формування екомережі; (ii) попередити порушення режиму елементів екомережі шляхом відчуження відповідних земельних ділянок чи їх використання способами, що негативно впливатимуть на стан відповідних територій; (iii) врахувати регіональні та

SUMMARY

The documentation on development of ecological network mainly has no effect on the creation and legal status of the territories and objects of nature reserve fund as stated in the article. Improvement of the mechanism of development of the National Ecological Network of Ukraine by means of integration of the legislation on creation of ecological network with legislation on nature reserve fund of Ukraine is proposed.

місцеві схеми формування екомережі в земельнопорядній та планувальній документації, а також матеріалах лісовпорядкування.

Література

1. Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16 червня 1992 року № 2456-XII // *Голос України*. – 1992. – № 140 (25.07.1992).
2. Про екологічну мережу України : Закон України від 24 червня 2004 року № 1864-IV // *Голос України*. – 2004. – № 142 (03.08.2004).
3. Экологическое право Украины: Учебное пособие / отв. ред. А.П. Гетьман, М.В. Шульга. – Х. : Одиссей, 2007. – 464 с.
4. Годованюк А.Й. Правовий режим земель природно-заповідного фонду : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.06 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2008. – 19 с.
5. Земельне право України : підруч. / [Г.І. Балюк, Т.О. Коваленко, В.В. Носік та ін. ; за ред. В.В. Носіка], Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К. : Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет". – 2008. – 511 с.
6. Правові засади впровадження в Україні Конвенції про біорізноманіття / [Н.Р. Малишева та ін.]. – К. : Вид-во "Хімджест", 2003. – 176 с.
7. Мунтян В.А. Правова охорона природи УРСР / В.А. Мунтян. – К. : Головне вид-во видавничого об'єднання "Вища школа", 1982. – 232 с.
8. Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 роки : Закон України від 21 вересня 2000 року № 1989-III // *Урядовий кур'єр*. – 2000. – № 207 (08.11.2000).
9. Про землеустрій : Закон України від 22 травня 2003 року № 858-IV // *Офіційний вісник України*. – 2003. – № 25 (04.07.2003). – Ст. 1178.
10. Мірошниченко А.М., Правдюк В.М. Досвід правового регулювання оголошення об'єктів природно-заповідного фонду у Німеччині / А.М. Мірошниченко, В.М. Правдюк // *Юридична Україна*. – 2011. – № 7. – С. 42-46.
11. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI // *Голос України*. – 2011. – № 45 (12.03.2011).